



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 294-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

**EXPEDIENTE N° : 2499-2017-OEFA/DFSAI/PAS**

**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**

**ADMINISTRADO : ATN 1 S.A.**

**SECTOR : ELECTRICIDAD**

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3255-2018-OEFA/DFAI**

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 3255-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró infundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2701-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de ATN 1 S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma.*

Lima, 12 de junio de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. ATN 1 S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **ATN 1**) es titular de la concesión definitiva para desarrollar la actividad de transmisión de energía eléctrica en la "Línea de Transmisión 220 kV S.E. Tintaya Nueva - S.E. Constancia"<sup>2</sup> (en adelante, **LT 220**), ubicada en las provincias de Espinar, Chumbivilcas, departamento de Cusco.
2. Respecto a la LT 220, esta se encuentra incluida en el "Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Constancia", aprobado mediante Resolución Directoral N° 390-2010-MEM/AAM del 24 de noviembre de 2010<sup>3</sup> (en adelante, **EIA**).
3. El 10 y 11 de mayo de 2017, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20536322389.

<sup>2</sup> La concesión para desarrollar actividades de transmisión de energía eléctrica de la L.T. 220 kV fue otorgada a ATN 1 mediante la Resolución Suprema N° 045-2014-EM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de julio de 2014.

<sup>3</sup> Según se indica en la Resolución Suprema N° 045-2014-EM, con la cual se otorgó la concesión definitiva de la LT 220 a favor de ATN 1, en el EIA se encuentra incluida la LT 220.

Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la LT 220 (en adelante, **Supervisión Regular 2017**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 11 de mayo de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>4</sup> y el Informe de Supervisión N° 512-2017-OEFA/DS-ELE del 9 de agosto de 2017<sup>5</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).

4. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectorial N° 1723-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de octubre de 2017<sup>6</sup> (**Resolución Subdirectorial I**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (SDI) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra ATN 1.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>7</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM, antes SDI<sup>8</sup>) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) emitió el Informe Final de Instrucción N° 858-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 28 de mayo de 2018<sup>9</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción I**).
6. Posteriormente, luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción<sup>10</sup>, mediante Resolución Subdirectorial N° 2084-2018-OEFA/DFSAI/SFEM del 16 de julio de 2018<sup>11</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectorial II**), la SFEM dispuso variar la Conducta Infractora N° 4 imputada a ATN 1<sup>12</sup>.
7. Asimismo, mediante la Resolución Subdirectorial N° 2370-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 6 de agosto de 2018<sup>13</sup>, la SFEM dispuso ampliar en tres

<sup>4</sup> Páginas 10 a la 14 del archivo digital "Expediente N° 0113-2017-DS-ELE", el cual se encuentra contenido en el disco compacto que obra a folio 14.

<sup>5</sup> Folios 2 al 13. Respecto al Informe de Supervisión, el 25 de abril de 2017 el administrado presentó los descargos correspondientes (folios 17 al 27).

<sup>6</sup> Folios 28 al 34, notificada el 13 de noviembre de 2017 (folio 35).

<sup>7</sup> Folios 36 al 72, escrito presentado el 12 de diciembre de 2017-

<sup>8</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Con este Reglamento, las funciones del SDI en materia de fiscalización del sector energía recayeron en el SFEM.

<sup>9</sup> Folios 73 al 81, notificado el 20 de junio de 2018 (folio 86).

<sup>10</sup> Folios 88 al 92, escrito presentado el 5 de julio 2018.

<sup>11</sup> Folios 93 al 96, notificada el 1 de agosto de 2018 (folio 98).

<sup>12</sup> Según se indica en el considerando 7 de la Resolución Subdirectorial II, se varió la imputación a efectos de precisar que la Conducta Infractora N° 4, sobre incumplimiento de instrumento de gestión ambiental, no genera algún tipo de daño.

<sup>13</sup> Folios 101 al 102, notificada el 9 de agosto de 2018 (folio 103).

meses el plazo de caducidad del presente procedimiento<sup>14</sup>, precisando que este plazo vencería el 13 de noviembre de 2018.

8. Posteriormente, luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>15</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1437-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 29 de agosto de 2018<sup>16</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción II**).
9. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción 2<sup>17</sup>, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 2701-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018<sup>18</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de ATN 1 por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras<sup>19</sup>**

N°20	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	ATN 1 no ejecutó el plan de revegetación dentro del área de la faja de servidumbre y	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) <sup>21</sup> ; artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral

<sup>14</sup> La decisión de ampliar el plazo de caducidad se debió a que, mediante Oficio N° 85-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 1 de agosto de 2018 (folio 100), la SFEM solicitó a la Dirección General de la Oficina Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas le informe si durante el segundo semestre del año 2016 se presentaron conflictos sociales en el distrito de Espinar que hayan podido tener influencia en las actividades de la LT 220 kV de titularidad de ATN 1.

<sup>15</sup> Folios 105 al 107, escrito presentado el 21 de agosto de 2018.

<sup>16</sup> Folios 108 al 118, notificado el 3 de octubre de 2018 (folio 122).

<sup>17</sup> Folios 123 al 143, escrito presentado el 18 de octubre de 2018.

<sup>18</sup> Folios 163 al 180, notificada el 8 de noviembre de 2018 (folio 181).

<sup>19</sup> Mediante la Resolución Directoral I, la Autoridad Decisora dispuso el archivo de la Conducta Infractora N° 3, por la cual se imputó a ATN 1 no remitir dentro del plazo otorgado en el Acta de Supervisión las acciones ejecutadas en el "Plan de trabajo de remediación de la LT 220", toda vez que se habría configurado el mecanismo de subsanación voluntaria.

Asimismo, mediante Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, la Autoridad Decisora declaró el archivo la Conducta Infractora N° 2, por la cual se imputó a ATN 1 haber depositado material excedente en terreno natural y no haber perfilado el terreno a su estado natural, pues el primer extremo habría sido subsanado voluntariamente y el segundo no era consistente con el principio de verdad material.

<sup>20</sup> Para efectos de la numeración del presente cuadro se sigue la numeración efectuada en la Resolución Subdirectoral I y la Resolución Subdirectoral II.

<sup>21</sup> LGA, aprobada con Ley N° 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 24°. - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Nº20	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	al pie de las Torres T-138 y T-142, de acuerdo a lo establecido en el EIA.	Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) <sup>22</sup> ; literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844 (LCE) <sup>23</sup> ; artículos 29° y 55° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) <sup>24</sup> ; y el artículo 5°	2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, aprobado con la referida resolución <sup>26</sup> .

24.2. Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

<sup>22</sup> **LSNEIA, aprobada con Ley N° 27446**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

**Artículo 15°. - Seguimiento y control**

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

<sup>23</sup> **LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

**Artículo 31°.** - Tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización, están obligados a: (...)

h) Cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación.

<sup>24</sup> **RLSNEIA, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 29°. - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

**Artículo 55°. - Resolución aprobatoria**

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley.

<sup>26</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013

**Artículo 4°. - Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental**

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: (...)

b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones**

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2.	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			

N°20	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		del Reglamento de Protección en las Actividades Eléctricas, Decreto Supremo N° 29-94-EM (RPAAE) <sup>25</sup> .	
4 <sup>27</sup>	ATN 1 no realizó el monitoreo de ruido durante el segundo semestre del 2016, incumpliendo el EIA.	Artículo 24° de la LGA; artículo 15° de la LSNEIA; Literal h) del artículo 31° de la LCE; artículos 29° y 55° del RLSNEIA; y artículo 5° del RPAAE.	Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral 2.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, aprobado con la referida resolución <sup>28</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral I, Resolución Subdirectoral II y Resolución Directoral I.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15 de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley de SEIA.	Grave	De 10 a 1 000 UIT
-----	---	---	-------	-------------------

<sup>25</sup> **RPAAE, aprobado con Decreto Supremo N° 29-94-EM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de junio de 1994

**Artículo 5°.** - Durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los Titulares de las Concesiones y Autorizaciones, a que se refieren los Artículos 3 y 4 de la Ley, tendrán la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en lo que a dichas actividades concierne.

<sup>27</sup> Mediante la Resolución Directoral I, la DFAI archivó el extremo de la Conducta Infractora N° 4 concerniente al monitoreo de vibraciones pues este no era exigible al administrado (considerandos 101 y 102 de la Resolución Directoral I).

<sup>28</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013

**Artículo 4°.** - Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: (...)

a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana (...)

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones**

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>2. DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15 de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley de SEIA.	Grave	De 5 a 500 UIT

10. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI ordenó a ATN 1 el cumplimiento de la siguiente medida correctiva<sup>29</sup> correspondiente a la Conducta Infractora N° 1:

**Cuadro N° 2: Medida correctiva correspondiente a la Conducta Infractora N° 1**

N°	Conducta Infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
1	ATN 1 no ejecutó el plan de revegetación dentro del área de la faja de servidumbre y al pie de las Torres T-138 y T-142, de acuerdo a lo establecido en el EIA.	Acreditar la revegetación de las áreas desbrozadas observadas en los alrededores de las bases de las Torres T-138 y T-142 de la LT 220.	En un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución.	Remitir la siguiente información a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de Revegetación realizado en las bases de las Torres T-138 y T-142. Dicho informe deberá contener el Detalle del tipo de técnica de revegetación y siembra seleccionado, así como de las especies seleccionadas, acorde al EIA de la LT 220.</li> <li>- Fotografías cercanas y panorámicas del estado actual del área, las cuales deberán estar debidamente georreferenciadas en coordenadas UTM WGS 84.</li> </ul>

Fuente: Tabla N° 6 de la Resolución Directoral I.  
Elaboración: TFA.

11. Para estos efectos, en la Resolución Directoral I, la DFAI expuso los siguientes fundamentos:

**Sobre la Conducta Infractora N° 1 y su medida correctiva**

- (i) Durante la Supervisión Regular 2017 se detectó dentro de la faja de servidumbre y al pie de las Torres T-138 y T-142 de la LT 220 que el suelo se encontraba deforestado y sin revegetar (post proceso constructivo), contraviniendo lo establecido en el EIA.
- (ii) Frente al argumento del administrado, que efectuó labores de revegetación en la Torre T-138, la DFAI manifestó que las fotos corresponden a ángulos distintos, lo cual no permite verificar que se trate de las mismas ubicaciones, además de que se aprecia que el área circundante a las patas (bases) de las torres aún no se encuentran revegetadas.
- (iii) Antes de la instalación del proyecto, los suelos donde se instaló la LT 220 se encontraban cubiertos de formaciones vegetales (praderas), por lo que a fin de procurar que estas áreas retornen a sus condiciones iniciales, resulta necesario la implementación del Plan de Remediación (revegetación).

<sup>29</sup> Mediante la Resolución Directoral I, la Autoridad Decisora dispuso el cumplimiento de dos medidas correctivas, entre las que se encontraba la referida a la a la conducta infractora N° 2; no obstante, mediante Resolución Directoral II, la Autoridad Decisora declaró el archivo de dicha conducta infractora y con ello dejó sin efecto la medida correctiva asociada a este hecho infractor.

- (iv) Respecto al argumento del administrado que no es posible revegetar en las patas de la Torre T-142, pues se encuentran conformadas por cemento, la DFAI indicó que no se ha acreditado que en el suelo circundante a las bases de la torre se encuentre imposibilitado la revegetación.
- (v) Para efectos de la medida correctiva impuesta, la DFAI señaló que corresponde establecer esta medida para prevenir la erosión de suelo, degradación ambiental y pérdida de la biodiversidad en las bases de las Torres T-138 y T-142.

#### Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (vi) En su EIA, el administrado se comprometió a realizar semestralmente los monitoreos de ruido.
- (vii) En relación a lo alegado por el administrado que debido a un conflicto social no pudo realizar los monitoreos ambientales, la DFAI manifestó que, si bien existía un conflicto social, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario de OEFA se advierte que la empresa minera Hudbay Perú S.A. (en lo sucesivo, **Hudbay**), involucrada como actor en el conflicto social, cumplió con realizar el monitoreo de ruido y vibraciones durante el mes de noviembre del 2016 en los puntos comprometidos en el EIA.
- (viii) Asimismo, la DFAI indicó que, de la revisión de la documentación presentada por el administrado, este ha cumplido con presentar los monitoreos de ruido hasta el primer semestre del año 2016.
- (ix) Para finalizar, la DFAI señaló que, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario, el 10 de julio del 2018, el administrado presentó el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer semestre de 2018; en consecuencia, no correspondía la imposición de una medida correctiva en este extremo.

12. Frente a la Resolución Directoral I, el 29 de noviembre de 2018 el administrado interpuso un recurso de reconsideración<sup>30</sup>, en donde planteó los siguientes argumentos:

#### Sobre la Conducta Infractora N° 1 y su medida correctiva

- (i) El área involucrada se encontraba en proceso de crecimiento vegetativo, desde antes del inicio de la supervisión; sin embargo, existen características de la zona que impiden el crecimiento de especial vegetativas.
- (ii) De acuerdo al EIA, es completamente normal encontrar áreas inestables respecto al crecimiento vegetal, por eso ATN 1 inspecciona periódicamente

<sup>30</sup> Folios 182 al 192.

las diversas áreas con el propósito de mantener el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

- (iii) Antes del inicio del presente procedimiento, se ha procedido a efectuar actividades de revegetación, tal como se sustentó en los registros fotográficos aportados al procedimiento.

#### Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (iv) El argumento de la DFAI que la minera Hudbay sí pudo efectuar un monitoreo en el área del conflicto social no toma en cuenta que dicha empresa tiene componentes distintos a los de ATN 1; por tanto, cuenta también con puntos y parámetros de monitoreos ambientales diferentes.
- (v) A diferencia de Hudbay, las actividades ATN 1 involucran mayor cantidad de comunidades campesinas, por lo que los riesgos y amenazas del conflicto social exigen que se adopte una postura pasiva.

13. Mediante la Resolución Directoral N° 3255-2018-OEFA/DFAI de fecha 28 de diciembre de 2018<sup>31</sup> (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración en los extremos referidos a la declaratoria de responsabilidad administrativa de las Conductas Infractoras N° 1 y 4, así como el dictado de la medida correctiva, en base a los siguientes fundamentos:

#### Sobre la Conducta Infractora N° 1 y su medida correctiva

- (i) El administrado no ha presentado prueba nueva que sustente un nuevo análisis en este extremo.

#### Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (ii) El administrado no ha presentado medios probatorios que acrediten que, la imposibilidad de ejecución del monitoreo de ruido durante el segundo semestre del 2016, se debió al conflicto social alegado.
- (iii) Asimismo, en los reportes de conflictos sociales no se menciona a ATN 1 como actor primario, secundario o terciario de alguno de ellos.
- (iv) Respecto al contrato presentado por el administrado, este acredita que el administrado contrató los servicios para la realización de monitoreo ambiental para el segundo semestre del año 2016, pero no acredita que el administrado se haya encontrado imposibilitado de ejecutar dicho monitoreo.

<sup>31</sup> Folios 200 al 205, notificada el 2 de enero de 2019 (folio 206).

14. Finalmente, mediante escrito presentado el 23 de enero de 2019<sup>32</sup>, ATN 1 interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 1 y su medida correctiva

- (i) No corresponde que se declare la responsabilidad administrativa, pues no es posible proceder con la revegetación en el área involucrada en las zapatas de las torres, ya que esto se realiza con su desmantelamiento.
- (ii) Conforme a la Resolución Directoral I, la DFAI ha confirmado que ATN 1 procedió a revegetar en las áreas circundantes a las patas de las torres, por lo que se solicita se proceda a evaluar la imputación de la medida correctiva.
- (iii) Se debe tomar en cuenta las características de la zona, que impiden el crecimiento de las especies vegetativas; de ahí, que, de acuerdo al plan de revegetación, se inspeccionan periódicamente las diversas áreas durante la etapa de operación.

Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (iv) Se ha atentado contra la verdad material, pues la sola existencia de un conflicto social propicia un contexto adverso para las actividades, que impidieron la realización de los monitoreos.
- (v) En tal sentido, no resulta adecuado el argumento de la DFAI para declarar la responsabilidad administrativa por el solo hecho que ATN 1 no se encuentra incluida como afectada en el acta sobre el conflicto elaborada por el MINEM y la Defensoría del Pueblo.
- (vi) Asimismo, en dicha acta sí se encuentra la empresa minera titular del instrumento de gestión ambiental en donde constan los compromisos ambientales respecto a la LT 220, además de que se ha adjuntado un contrato suscrito con una consultora ambiental certificada para que realice los monitoreos, lo que acredita que la actividad estaba programada, pero por causas externas no fue posible su realización.

**II. COMPETENCIA**

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente<sup>33</sup>, se creó el OEFA.

<sup>32</sup> Folios 207 al 211.

<sup>33</sup> Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**)<sup>34</sup>, modificada por la Ley N° 30011, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>35</sup>.
18. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>36</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>34</sup> **Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

<sup>35</sup> **Ley del SINEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>36</sup> **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>37</sup> al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>38</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

19. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>39</sup>, y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>40</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales

<sup>37</sup> Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al Osinerg**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>38</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>39</sup> Ley del SINEFA.

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>40</sup> Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)<sup>41</sup>.

21. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>42</sup> prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
22. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
23. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>43</sup>.
24. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>44</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>45</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

<sup>41</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>42</sup> LGA, aprobada por Ley N° 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

<sup>43</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PATC.

<sup>44</sup> **Constitución Política del Perú de 1993.**

**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>45</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>46</sup>.

25. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
26. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>47</sup>.
27. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

28. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>48</sup>, por lo que es admitido a trámite.

---

bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares”.

<sup>46</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>47</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC.

<sup>48</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

##### Artículo 218°. - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

##### Artículo 221°. - Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

29. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a las siguientes:

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ATN 1 por no ejecutar el plan de revegetación dentro del área de la faja de servidumbre y al pie de las Torres T-138 y T-142, de acuerdo a lo establecido en el EIA (Conducta Infractora N° 1).
- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ATN 1 por no realizar el monitoreo de ruido durante el segundo semestre del 2016, incumpliendo el EIA (Conducta Infractora N° 4).

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ATN 1 por la Conducta Infractora N° 1

30. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por ATN 1, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de los administrados de cumplir con sus instrumentos de gestión ambiental, en tanto el incumplimiento de dicha obligación es objeto de la Conducta Infractora N° 1.

#### Sobre el marco normativo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de gestión ambiental

31. Conforme a lo establecido en los artículos 16º, 17º y 18º de la LGA, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados<sup>49</sup>.

<sup>49</sup>

LGA.

#### **Artículo 16º.- De los instrumentos**

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

#### **Artículo 17º.- De los tipos de instrumentos**

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de

32. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA<sup>50</sup> se consagra a la evaluación de impacto ambiental como el instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental deben cumplir con las normas ambientales específicas<sup>51</sup>.
33. En el artículo 15° de la LSNEIA<sup>52</sup> se establece que el OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas previstas en la evaluación ambiental estratégica.
34. Por otro lado, corresponde mencionar que, conforme al literal h) del artículo 31° de la LCE<sup>53</sup>, los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial<sup>54</sup>, como las relativas al cumplimiento de instrumentos ambientales.
35. En los artículos 29° y 55° del RLSNEIA<sup>55</sup> se dispone que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y obtenida la

gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

**Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos**

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

<sup>50</sup> LGA.

**Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (...).

<sup>51</sup> Ver considerando 65 de la Resolución N° 474-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de diciembre de 2018.

<sup>52</sup> LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

**Artículo 15.- Seguimiento y control (...)**

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

<sup>53</sup> LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

**Artículo 31°.** - Tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización, están obligados a: (...)

h) Cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación

<sup>54</sup> Cfr. KAHATT, Karin y AZERRAD, Cecilia. "Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas". En: *Revista Peruana de Energía*. N° 1, Lima, noviembre de 2012, p. 192.

<sup>55</sup> RLSNEIA.

certificación ambiental, el titular de la actividad es responsable de cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.

36. En los artículos 5° y 13° del RPAAE<sup>56</sup> se dispone que, durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los titulares de las concesiones y autorizaciones tendrán la responsabilidad del control y protección del ambiente en lo que a dichas actividades concierne, para lo cual la solicitud de una concesión definitiva presentada por el administrado deberá incluir un estudio de impacto ambiental.
37. Interpretando el marco normativo expuesto, el Tribunal del OEFA ha manifestado en anteriores oportunidades que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas<sup>57</sup>.
38. Sobre esta base, el Tribunal del OEFA también ha manifestado que, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado de un instrumento de gestión ambiental, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también, desarrollando un análisis progresivo, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo. Y luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente<sup>58</sup>.

**Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

**Artículo 55°.- Resolución aprobatoria (...)**

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

<sup>56</sup> **RPAAE**

**Artículo 5.-** Durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los Titulares de las Concesiones y Autorizaciones, a que se refieren los Artículos 3 y 4 de la Ley, tendrán la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en lo que a dichas actividades concierne.

**Artículo 13.-** En la solicitud de una Concesión definitiva, el solicitante presentará ante la DGE del Ministerio, un EIA de conformidad con el inciso h) del Artículo 25 de la Ley y con las normas que emita la DGAA, sin perjuicio de lo dispuesto en el cumplimiento del Artículo 19.

<sup>57</sup> Ver numeral 31 de la Resolución N° 067-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de marzo de 2018, así como las Resoluciones N° 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, entre otras.

<sup>58</sup> Ver considerando 31 de la Resolución N° 324-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 12 de octubre de 2018.

39. En virtud de lo expuesto, se analizará, en primer término, si la construcción de la imputación se enmarcó dentro de los lineamientos efectuados en los considerandos precedentes.

Sobre el compromiso ambiental incumplido, la Supervisión Regular 2017 y la determinación de responsabilidad

40. Conforme se indicó en antecedentes, el EIA es un instrumento de gestión ambiental que tiene por objeto establecer determinados compromisos ambientales en torno al Proyecto Constancia, el cual tiene un componente principal referido a la mina Constancia y un componente concerniente a la LT 220<sup>59</sup>.
41. Se realiza esta precisión pues, conforme a la Resolución Suprema N° 045-2014-EM, la concesión definitiva otorgada a ATN 1 sobre la LT 220 tenía como base que dicha línea se encontraba incluida en el EIA, por lo que los compromisos contenidos en este instrumento de gestión ambiental también son exigibles al administrado en lo que corresponda a la citada unidad fiscalizable<sup>60</sup>.
42. Teniendo clara esta premisa, corresponde indicar que, en el numeral 9.10.2. del EIA, se contempla un plan de revegetación, el cual establece lo siguiente:

**9.10 Plan de monitoreo ambiental**

En esta sección se presenta el plan de monitoreo ambiental diseñado para el Proyecto Constancia. **Este plan será ejecutado durante las etapas de construcción y operación del proyecto (...)**

**9.10.2 Componentes**

El programa de monitoreo considera los siguientes componentes ambientales:(...)

**Flora y Fauna (...)**

El monitoreo de flora y fauna contempla el desarrollo y control del plan de revegetación el cual permitirá identificar las áreas con problemas que puedan requerir mantenimiento. (...)

**Plan de revegetación**

Para que este plan de revegetación sea viable, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones específicas:

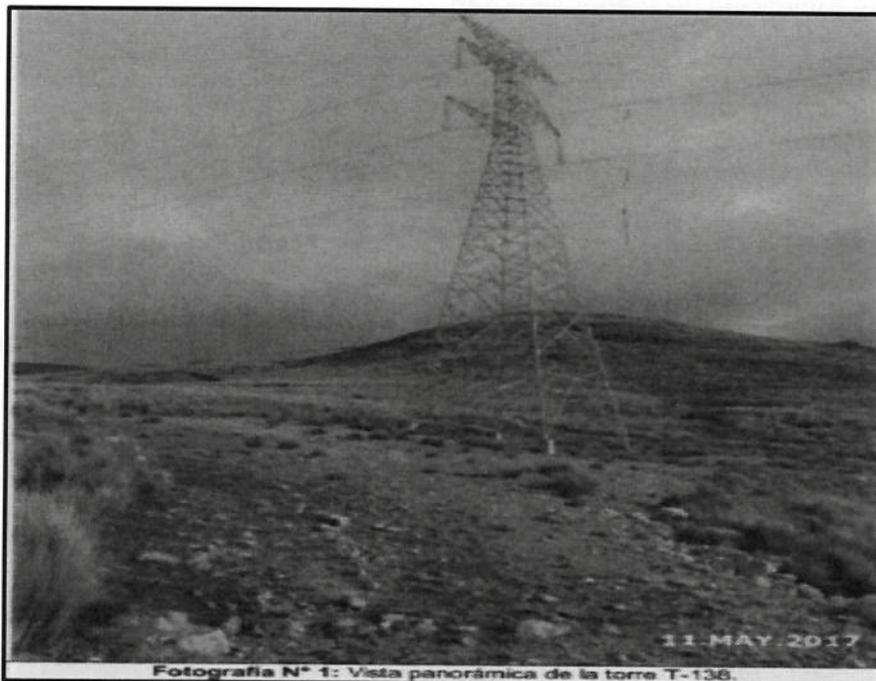
**Uso de tierras:** Se considerará el uso que se les dará en el futuro a las áreas remediadas; el cual preferentemente será aquél que tenían antes de iniciadas las actividades. En el área de la cuenca del río Chilloroya se ha determinado que el pastoreo y la extracción minera constituyen las principales actividades en el uso de suelos. Por tanto, **los objetivos del plan de revegetación se enfocarán hacia la remediación de zonas de pajonal, bofedal y césped de puna** utilizadas por el ganado local. (El sombreado y subrayado es agregado)

Fuente: EIA.

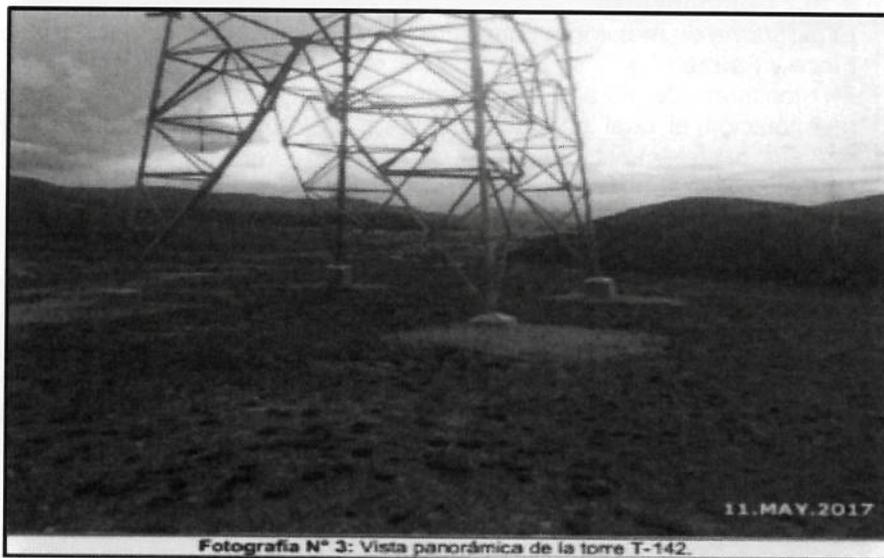
<sup>59</sup> Tal como se precisa en el numeral 3.1.1 del EIA, el Proyecto Constancia está conformado por la Mina Constancia y el componente de Línea de transmisión eléctrica Tintaya – Constancia (LT 220).

<sup>60</sup> Conforme se indica en el artículo 13° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctrica, la solicitud de concesión definitiva debe incluir un EIA para la aprobación por parte del Ministerio de Energía y Minas.

43. No obstante, como consecuencia de la acción de supervisión realizada en mayo de 2017, la DS verificó la existencia de suelo desbrozado, sin revegetar, en las Torres T-138 y T-142 de la LT 220<sup>61</sup>, pese a que esta línea entró en operación el 1 de junio de 2014<sup>62</sup>:



Fotografía N° 1: Vista panorámica de la torre T-138.



Fotografía N° 3: Vista panorámica de la torre T-142.

Fuente: Informe de Supervisión, pp. 6 y 7.

<sup>61</sup> Según se indica en la página 5 del Informe de Supervisión (folio 4).

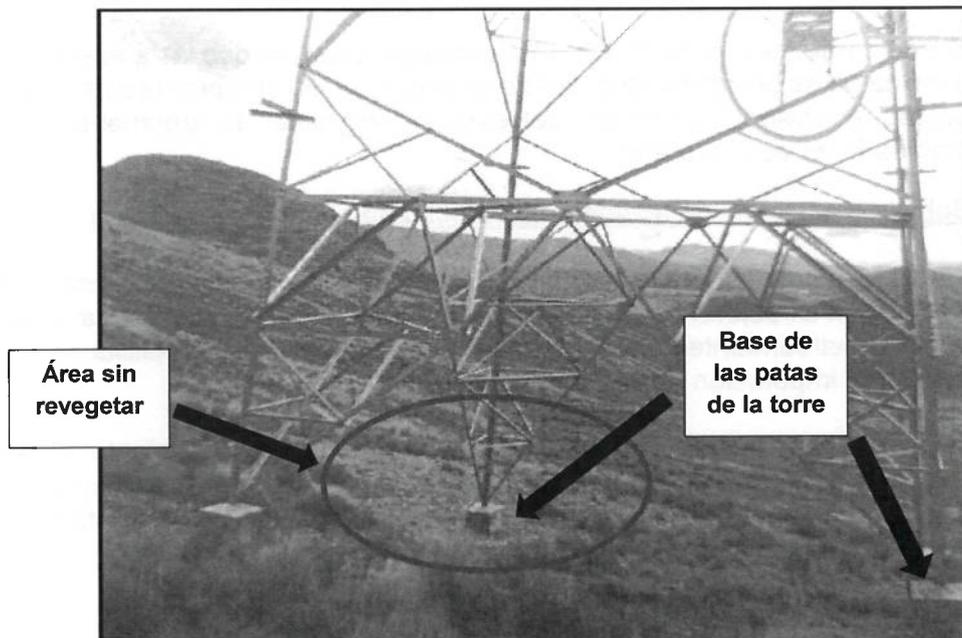
<sup>62</sup> Información obtenida de la página institucional del OSINERGMIN, que puede ser revisada en el siguiente enlace: [https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/electricidad/Documentos/PROYECTOS%20GFE/Ac orde%C3%B3n/Transmisi%C3%B3n/1.2.4.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/electricidad/Documentos/PROYECTOS%20GFE/Ac orde%C3%B3n/Transmisi%C3%B3n/1.2.4.pdf)

44. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral I se imputó a ATN 1 que habría incumplido el plan de revegetación contenido en el EIA, pues existían áreas sin cobertura vegetal en la faja de servidumbre y al pie de las Torres T-138 y T-142, pese a que se estaba en la etapa post proceso constructivo.
45. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II se declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de ATN 1 por la conducta materia de análisis.

Sobre el recurso de apelación presentado por ATN 1

La imposibilidad de revegetación

46. En su recurso de apelación, ATN 1 indica que no corresponde que se le impute responsabilidad administrativa, pues ha cumplido con las obligaciones previstas en el plan de revegetación, solicitando, para ello, que se valide el siguiente argumento que fue rechazado por la DFAI: no es posible proceder con la revegetación en el área involucrada en las zapatas de las torres, ya que esto se realiza con su desmantelamiento.
47. Para comprender el argumento planteado por el administrado, resulta necesario señalar que, de acuerdo a la DFAI, las fotografías presentadas por ATN 1 no permiten apreciar que el área circundante a las patas (bases) de las torres no se encuentran revegetadas, tal como se puede verificar de la siguiente fotografía<sup>63</sup>:



Fuente: Escrito del administrado presentado el 25 de abril de 2017 (folio 21).

<sup>63</sup> Ver considerando 25 de la Resolución Directoral I.

48. Así pues, la DFAI agrega que no se ha exigido al administrado la revegetación de las áreas ocupadas por las patas de las torres, sino aquellas áreas desbrozadas durante la construcción de la torre (las áreas que rodean las patas de las torres)<sup>64</sup>.
49. En ese sentido, se tiene que el argumento planteado por el administrado buscaría que, en esta instancia, se valide que no es posible proceder con la revegetación del área que rodea las patas de las torres de la LT 220 (zapatas) hasta después de su desmantelamiento.
50. Para estos efectos, es decir, para determinar si resulta válido el argumento de ATN 1, corresponde verificar en el EIA las áreas en donde estaba permitido afectar la vegetación. Así pues, en el numeral 7.1.6 del EIA se detalla lo siguiente:

#### **7.1.6 Flora y vegetación**

**Para el caso de la LTE [LT 220] su instalación implica el desbroce puntual de las áreas donde se ubicarán las patas de las torres de alta tensión y de los caminos de acceso hacia los emplazamientos de las torres. (Sombreado es agregado)**

Fuente: EIA.

51. Como se observa, el EIA solo ha previsto la afectación a la vegetación en el área en donde se ubican las patas de las torres, cuya remediación por evidentes razones se deberá efectuar al momento del cierre de la LT 220, ya que en esta área se encuentran construcciones de cemento.
52. Sin embargo, de la lectura del EIA, no se puede asumir que las áreas circundantes a las patas de las torres se encuentran excluidas del compromiso de revegetación del administrado. Por tanto, corresponde rechazar el argumento de ATN 1 planteado en este extremo.

#### Sobre las acciones de revegetación efectuadas por el administrado

53. Adicionalmente, en el recurso de apelación se indica que, conforme a la Resolución Directoral I, la DFAI ha confirmado que ATN 1 procedió a revegetar en las áreas circundantes a las patas de las torres, por lo que solicita se proceda a evaluar la imputación de la medida correctiva.
54. Al respecto, es preciso indicar que la verificación del cumplimiento de la medida correctiva compete a la DFAI<sup>65</sup>; no obstante, corresponde mencionar que en la Resolución Directoral I no se indica que el administrado ha revegetado todas las áreas circundantes a las patas de las torres.

<sup>64</sup> Ver considerandos 31 y 61 de la Resolución Directoral I.

<sup>65</sup> Tal como se indica en la Tabla N° 6 de la Resolución Directoral I y el Cuadro N° 2 de la presente Resolución.

55. En efecto, en la Resolución Directoral I solo se señala que el administrado realizó, con posterioridad al inicio del procedimiento, actividades conducentes a revegetar dentro del área de la faja de servidumbre y al pie de las torres, como cubrir estas áreas con *top soil* (suelo para superficie) y esparcir semillas en ellas<sup>66</sup>.

56. Sin embargo, estas actividades no acreditan la revegetación como tal; de ahí, que en la Resolución Directoral I también se precise que no se ha demostrado que la revegetación se diera en la totalidad de las áreas observadas en la acción de supervisión:

49. En consecuencia, de las fotografías analizadas en la Tabla N° 2, se observa que ATN 1 **realizó acciones conducentes a revegetar dentro del área circundante a las patas de la Torre T-139** al 31 de julio de 2018; es decir, con posterioridad al inicio del PAS (...)

69. De la Tabla N° 4 antes señalada, esta Dirección concluye que al 31 de julio de 2018, **el administrado realizó actividades conducentes a revegetar dentro del área de la faja de servidumbre y al pie de las torres**; es decir, con posterioridad al inicio del PAS (...)

132. **No obstante**, tal como se desarrolló en la presente Resolución si bien se observaron acciones de revegetación a las Torres T-138 y T-142, **no ha quedado acreditado que la revegetación se haya realizado en la totalidad de las áreas observadas durante la Supervisión Regular 2017 (como por ejemplo en los alrededores de las patas de las torres); por lo que los medios probatorios presentados por el administrado en los escritos de descargos no corrigen la conducta imputada.**

57. No obstante, es necesario señalar que, incluso habiéndose acreditado la revegetación en toda esta zona, tal situación no constituye, *per se*, un eximente de responsabilidad.

58. Como ha manifestado el TFA en anteriores oportunidades, la responsabilidad administrativa subsiste aun cuando se corrija la conducta, salvo que esta haya sido subsanada voluntariamente con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador<sup>67</sup>.

59. Esto es así ya que, conforme se establece en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>68</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora

<sup>66</sup> Ver Tablas N° 2 y 5 de la Resolución Directoral I.

<sup>67</sup> Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

<sup>68</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.**

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

60. Sin embargo, como sustenta la DFAI en las Tablas N° 1, 2, 3, 4 y 5 de la Resolución Directoral I, los medios probatorios que obran en el expediente no permiten asumir que el administrado ha revegetado todas las áreas objeto del hallazgo de la acción de supervisión antes del inicio del presente procedimiento<sup>69</sup>.
61. Así pues, en su recurso de apelación, ATN 1 menciona que en las imágenes satelitales y las fotografías presentadas en su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción II se acredita el crecimiento vegetativo del área en cuestión.
62. Contrariamente a lo afirmado por el administrado, la imagen satelital no acredita fehacientemente que se haya revegetado toda el área materia del hallazgo antes del inicio del presente procedimiento, pues no permite visualizar con claridad si ocurrió tal revegetación:



Fuente: Escrito presentado el 18 de octubre de 2018 (folio 139).

63. Sobre esto último, dada la necesidad de que se acredite fehacientemente la subsanación, el TFA ha establecido que esta debe acreditarse, por parte del

<sup>69</sup> En el presente caso, la conducta imputada versa sobre el incumplimiento de la obligación de revegetar de ATN 1; por tanto, es una conducta subsanable ya que constituye una infracción permanente, que puede ser corregida cuando se revegete el área afectada.

administrado, a través de medios probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas<sup>70</sup>.

64. Asimismo, respecto a las fotografías mencionadas por ATN 1, estas, además de no estar georreferenciadas, no acreditan que se hubiera revegetado toda el área que fue objeto de la acción de supervisión, pues de su visualización se observa que las áreas que rodean las patas de las torres aún no se encuentran revegetadas<sup>71</sup>, tal como puede advertirse de la siguiente fotografía.



Fuente: Escrito presentado el 18 de octubre de 2018 (folio 131).

65. Por lo expuesto, corresponde rechazar el argumento del administrado planteado en este extremo.

Sobre las características de la zona

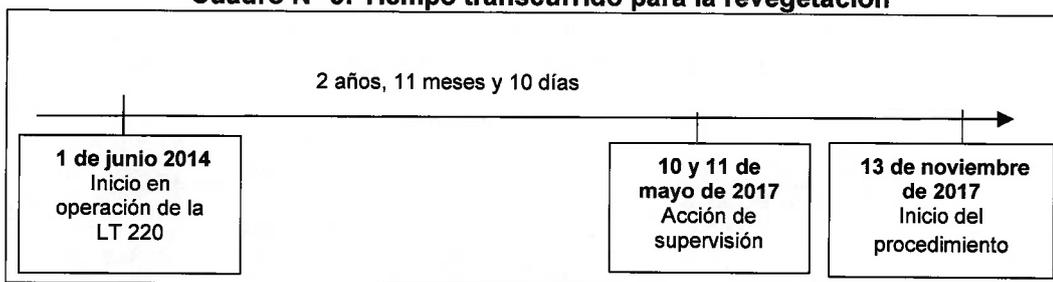
66. En su recurso de apelación, el administrado alega también que debe tomarse en cuenta las características de la zona, que impiden el crecimiento de las especies vegetativas; de ahí, que de acuerdo al plan de revegetación se inspeccionan periódicamente las diversas áreas durante la etapa de operación.

<sup>70</sup> La necesidad de contar con este tipo de medios probatorios para acreditar fehacientemente la subsanación de la conducta, guarda sentido en la medida que las fotografías fechadas y georreferenciadas permiten verificar si la corrección se efectuó antes del inicio del procedimiento y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas a la subsanación de su conducta. Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 060-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de febrero de 2019.

<sup>71</sup> Estas fotos se encuentran entre los folios 130 al 137.

67. Con relación a este punto, es preciso indicar que la LT 220 entró en operación el 1 de junio de 2014<sup>72</sup> y la acción de supervisión se realizó en mayo de 2017, habiendo transcurrido casi 3 años entre ambos eventos:

**Cuadro N° 3: Tiempo transcurrido para la revegetación**



Elaboración: TFA.

68. En tal sentido, el TFA considera que ha transcurrido un plazo razonable para que el administrado cumpla con su obligación de revegetar las áreas afectadas producto de la construcción de la LT 220.
69. Sobre esto último, no está demás precisar que, de acuerdo al Tribunal Constitucional, una decisión razonable, como la declaratoria de responsabilidad administrativa, debe tomar en cuenta “la comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en abstracto de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas”<sup>73</sup>.
70. En tal sentido, dada las dimensiones del área que no ha sido revegetada, así como las especies que deben emplearse para estos fines (*stipa ichu*<sup>74</sup>), se concluye que para la acción de supervisión había transcurrido tiempo suficiente para que el administrado cumpla con tal revegetación.
71. Por lo expuesto, corresponde rechazar el argumento planteado por el administrado en este extremo y, en tal sentido, confirmar la declaratoria de responsabilidad por la Conducta Infractora N° 1.

#### Sobre la medida correctiva impuesta

72. Conforme con lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir

<sup>72</sup> Información obtenida de la página institucional del OSINERGMIN, que puede ser revisada en el siguiente enlace: [https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/electricidad/Documentos/PROYECTOS%20GFE/Ac orde%C3%B3n/Transmisi%C3%B3n/1.2.4.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/electricidad/Documentos/PROYECTOS%20GFE/Ac orde%C3%B3n/Transmisi%C3%B3n/1.2.4.pdf)

<sup>73</sup> Fundamento jurídico 20 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp. N° 2192-2004-AA-TC.

<sup>74</sup> Según se indica en el apartado “Técnicas de siembra” y plantación del plan de revegetación contenido en el EIA.

o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>75</sup>.

73. De lo anterior es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; razón por la cual, constituye una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente, según lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA<sup>76</sup>.
74. En el presente caso, habiéndose verificado la existencia de responsabilidad por la Conducta Infractora N° 1 y en tanto el administrado no ha cuestionado como tal la medida correctiva contenida en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución, se procede a confirmar la misma, a fin de que ATN 1 acredite su cumplimiento ante la autoridad decisora.
75. Sobre este punto, cabe precisar que la medida correctiva tiene por finalidad acreditar la revegetación de las áreas desbrozadas observadas en los alrededores de las bases de las Torres T-138 y T-142 de la LT 220 en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles.
76. Así pues, dicho plazo resulta razonable debido a que al área afectada tiene un total aproximado de 300 m<sup>2</sup>, divididos en varias áreas de menor tamaño<sup>77</sup>, además de existir condiciones favorables para la revegetación producto de la regeneración

75

**Ley del SINEFA**

**Artículo 22°.- Medidas correctivas**

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
  - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
  - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
  - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

76

**Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015. Esta norma se encuentra parcialmente derogada con posterioridad a la Supervisión Regular 2017, por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicada en *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 2°.- Medidas administrativas**

- 2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.

77

Según se indica en la página 8 del Informe de Supervisión (reverso del folio 5).

natural de pastos (*ichu*), que se evidencia por su abundante presencia en los alrededores de las áreas afectadas<sup>78</sup>.

77. Por tanto, se procede a confirmar la medida correctiva contenida en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución, a fin de que ATN 1 acredite su cumplimiento ante la autoridad decisora.

**VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ATN 1 por la Conducta Infractora N° 4**

78. La presente conducta se encuentra referida al incumplimiento de compromisos asumidos en un instrumento de gestión ambiental; de ahí, que el marco normativo expuesto al momento de abordar la anterior conducta sirva de base para el análisis de la Conducta Infractora N° 4.
79. En tal sentido, se analizará, en primer término, si la construcción de la imputación se encuadró dentro del marco jurídico tratado al momento de abordar la primera conducta.

Sobre el compromiso ambiental incumplido, la Supervisión Regular 2017 y la determinación de responsabilidad

80. Conforme se indicó en antecedentes, el EIA es un instrumento de gestión ambiental que tiene por objeto establecer determinados compromisos ambientales en torno al Proyecto Constancia, el cual tiene un componente principal referido a la mina Constancia y un componente concerniente a la LT 220.
81. Teniendo clara esta premisa, corresponde indicar que, en el numeral 9.10.2.4. del EIA, se establece lo siguiente:

**9.10.2.4 Ruidos y vibraciones**  
(...)  
**Parámetros**  
El monitoreo de los niveles de ruido y vibraciones considera la evaluación de los siguientes parámetros:  
Ruido  
Nivel de presión sonora equivalente (NPSeq.)  
(...)  
**Frecuencia**  
Tanto durante la etapa de construcción como la de operación, el monitoreo de ruidos y vibraciones será realizado semestralmente.  
(El sombreado es agregado)

Fuente: EIA.

82. No obstante, como consecuencia de la acción de supervisión, la DS concluyó lo siguiente:

<sup>78</sup> Ver fotografías que obran en los folios 4 (reverso) y 5.

**ATN 1 no ha realizado el monitoreo de ruido y vibraciones correspondiente a la Línea de Transmisión 220 kV Tintaya Nueva – Constancia, durante el segundo semestre del año 2016**

Fuente: Informe de Supervisión, p. 16.

83. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral II, se imputó a ATN 1 que habría incumplido el EIA, pues no realizó el monitoreo de ruido durante el segundo semestre del 2016.
84. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II se declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de ATN 1 por la conducta materia de análisis.

Sobre el recurso de apelación presentado por ATN 1

85. En su recurso de apelación, el administrado alegó que se habría atentado contra la verdad material, pues la sola existencia de un conflicto social propicia un contexto adverso para las actividades, que impidieron las realizaciones de los monitoreos; de ahí, que no resulte adecuado el argumento de la DFAI para declarar la responsabilidad administrativa, porque ATN 1 no se encuentra incluida como afectada en el acta sobre el conflicto elaborada por el MINEM y la Defensoría del Pueblo.
86. Asimismo, el administrado agrega que, en dicha acta, sí se encuentra la empresa minera titular del instrumento de gestión ambiental en donde constan los compromisos ambientales respecto a la LT 220, y ha adjuntado un contrato suscrito con una consultora ambiental certificada para que realice los monitoreos, lo que acredita que la actividad estaba programada, pero por causas externas no fue posible su realización.
87. Al respecto, el principio de verdad material se encuentra consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del del TUO de la LPAG<sup>79</sup>, exigiendo que las decisiones de la Administración deben basarse en hechos debidamente probados y sustentados a través de los medios probatorios correspondientes.

<sup>79</sup>

**TUO de la LPAG**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

**1.11. Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

88. Asimismo, en torno al referido principio, la doctrina señala que este exige que el empleado público encargado de la instrucción de un procedimiento advierta la naturaleza jurídica y los fines de cada uno de los documentos que forman parte del expediente administrativo, de modo que estos, a su vez, cumplan su finalidad en el procedimiento administrativo específico<sup>80</sup>.
89. Sobre esta base, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que el principio de verdad material, concordado con el principio de debido procedimiento<sup>81</sup>, establece la garantía a favor de los administrados de obtener decisiones administrativas que se encuentren motivadas y fundadas en derecho<sup>82</sup>.
90. En tal sentido, se considera necesario dilucidar si, en observancia de los referidos principios, la DFAI ha valorado correctamente los medios probatorios que obran en el expediente para establecer que el conflicto social alegado por ATN 1 no constituye un eximente de la responsabilidad administrativa por la conducta imputada.
91. Así pues, en el presente caso se tiene que, en la Resolución Directoral I, la DFAI ha señalado lo siguiente:
104. Efectivamente, tal como indica el administrado, **durante el segundo semestre del 2016 se llevaron a cabo diferentes eventos relacionados a conflictos sociales entre la empresa Hudbay S.A.C. y diversas comunidades campesinas del distrito de Espinar**, tal como lo ha manifestado la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, así como la Defensoría del Pueblo.
105. **No obstante, respecto a que no ha sido posible ingresar a la zona sin contar con autorización de las comunidades debe indicarse que**, si bien en el distrito de Espinar existía un conflicto social debido a las actividades mineras, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA se advierte que **la empresa minera Hudbay (...), involucrada como actor en el conflicto social del distrito de Espinar, cumplió con realizar el monitoreo ruido y vibraciones durante el mes de noviembre de 2016** en los puntos comprometidos en el EIA (...) (El sombreado es agregado).
92. Adicionalmente, en la Resolución Directoral II, la DFAI añade lo siguiente sobre el conflicto social en cuestión:
36. ATN 1 agrega en su recurso de reconsideración que el OEFA ha reconocido la existencia de conflictos sociales entre la empresa Hudbay y diversas comunidades del distrito de Espinar (...)

<sup>80</sup> JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. "Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo". En: *Revista Derecho PUCP*. N° 67. Lima, 2011. p. 200.

<sup>81</sup> TUO de la LPAG  
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora (...)  
2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento (...)

<sup>82</sup> Considerandos 113 y 114 de la de la Resolución N° 146-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 10 de marzo de 2019.

37. Sobre el particular, como se indicó en la Resolución Directoral, si bien durante el año 2016 se presentaron conflictos sociales en el distrito y provincia de Espinar, no se han presentado medios probatorios que acrediten la imposibilidad de ejecución del monitoreo de ruido durante el segundo semestre del año 2016 por parte de ATN 1. (...)
43. De esta forma aun cuando el administrado ha alegado que decidió tomar una postura pasiva respecto del conflicto social en la provincia de Espinar **no ha presentado medios probatorios que** haya sido de éste (el conflicto social acaecido en la provincia de Espinar) **o que, sin ser actor en él, se le haya impedido ejecutar el monitoreo de ruido durante el segundo semestre del 2016 (...)**
47. No obstante, **de la revisión de la documentación presentada por el administrado, no se advierte medio probatorio alguno que genere certeza respecto a la situación que el administrado alega** (no realización del monitoreo de ruido por ocurrencia de conflicto social en la cual tomó una postura pasiva) (...) (El sombreado es agregado).
93. A diferencia de lo que sostiene el administrado, la DFAI concluyó que, el conflicto social suscitado en el distrito de Espinar, no constituía un eximente de responsabilidad, no solo porque ATN 1 no era un actor en dicho conflicto. La decisión de la DFAI se sustentó, principalmente, porque el administrado no acreditó cómo dicho conflicto afectó la realización de los monitoreos para el segundo semestre de 2016, tanto más si la empresa minera pudo presentar los monitoreos para el mismo semestre, pese a ser un actor principal.
94. Al respecto, es conveniente precisar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>83</sup>, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva; por tanto, el administrado puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero<sup>84</sup>.
95. Sobre estos supuestos, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades que el caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, tienen mérito exoneratorio de responsabilidad si cumplen con ser: (i) extraordinarios; (ii) imprevisibles; e, (iii) irresistibles<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Ley del SINEFA

**Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

<sup>84</sup> Criterio asumido en el considerando 119 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

<sup>85</sup> Cfr. Considerando 52 de la Resolución N° 047-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

96. Respecto a estas características, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. En relación a lo irresistible e imprevisible, estas características implican, respectivamente, que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él<sup>86</sup>.
97. Partiendo de ello, se tiene que, en el presente caso, ATN 1 no ha acreditado que el conflicto social suscitado constituya un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que le impidieran realizar los monitoreos durante el segundo semestre de 2016, más aún cuando incluso la empresa minera involucrada como actor en dicho conflicto sí pudo realizar sus monitoreos en dicho semestre<sup>87</sup>.
98. Así pues, el administrado señala que ha adjuntado un contrato suscrito con una consultora ambiental certificada para que realice los monitoreos, el cual acreditaría que la actividad estaba programada, pero por causas externas no fue posible su realización.
99. Sin embargo, si bien en dicho documento se menciona que ATN 1 contrató a una empresa para elaborar dos informes de monitoreo ambiental y de ruido ocupacional para el año 2016<sup>88</sup>, tal documento no acredita que el conflicto social fuera la causa de que no pudieran realizarse los monitoreos en alguno de los meses del segundo semestre de 2016.
100. A esto, cabe agregar que los monitoreos de ruido son actividades específicas que se realizan en determinados puntos de medición; de ahí, que no tengan una naturaleza permanente en el tiempo que permita asumir que la sola existencia del conflicto social pudo afectar su realización.
101. No está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, compete al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Cfr. DE TRAZEGNIES, Fernando. *La Responsabilidad Extracontractual*. Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, 7ª edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001pp. 336 - 341.)

<sup>87</sup> Hudbay Perú S.A., quien es el actor en el conflicto, realizó actividades de monitoreo de aire durante los meses de setiembre, octubre y noviembre del año 2016, y monitoreo de ruido y vibraciones durante el mes de noviembre del mismo año. Información presentada al OEFA mediante el escrito con numeración 85961 de fecha 29 de diciembre de 2016.

<sup>88</sup> Este contrato obra entre los folios 60 (reverso) al 72.

<sup>89</sup> Ver la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril de 2017 (considerandos 102 y 103), y la Resolución N° 0185-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019 (considerando 94).

102. En efecto, como explica el profesor Alejandro Nieto<sup>90</sup>, corresponde al administrado la carga probatoria para eximirse de responsabilidad administrativa:

(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad.

(El subrayado es nuestro)

103. En ese sentido, compete al administrado no solo señalar que se le exima de la responsabilidad, sino también la de acreditar lo manifestado mediante medios probatorios idóneos; hecho que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha dado.
104. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos del administrado pues no se ha vulnerado el principio de verdad material y, en consecuencia, confirmar la declaratoria de responsabilidad por la conducta materia de análisis.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3255-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró infundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2701-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de ATN 1 S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma, por los argumentos expuestos en su parte considerativa; en consecuencia, queda agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente Resolución a ATN 1 S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese

<sup>90</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005, p. 424.



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**MARCOS MARTÍN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 294-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 33 páginas.